



Uppföljning av revisionsrapporter

Revisionsrapport

Huddinge kommun

KPMG AB

2019-09-16

Antal sidor 23





Huddinge kommun
Uppföljning av revisionsprojekt

2019-09-16

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	3
2.1	Avgränsning	3
2.2	Revisionskriterier	3
2.3	Ansvarig nämnd/utskott	3
2.4	Projektorganisation/granskningsansvarig	3
2.5	Metod	4
2.6	Läsanvisning	4
3	Resultat av granskningen	5
3.1	Granskning av hur barns rättigheter tas tillvara i Huddinge kommun	5
3.2	Granskning av intern representation	9
3.3	Granskning av IT-organisationen	11
3.4	Granskning av upphandlingsprocessen	16
3.5	Upphandlingsprocessen	18

1 Sammanfattning

Vi har på uppdrag av Huddinge kommuns revisorer genomfört en uppföljning av ett antal granskningar. De granskningar som ingått i uppföljningen är:

- Granskning av hur barnens rättigheter tas tillvara i Huddinge kommun,
- Granskning av IT-organisationen,
- Granskning av upphandlingsprocessen, samt
- Granskning av intern representation.

Utifrån genomförd uppföljning konstaterar vi att kommunen inte har arbetat med revisionens tidigare rekommendationer i tillräcklig utsträckning. Detta gäller främst för granskningen av hur barns rättigheter tas tillvara i Huddinge kommun där vi har lämnat nedanstående tre rekommendationer utifrån vad som framkommit i uppföljningen. Kommunen rekommenderas att:

- i styrdokumentet tydligt ange kommunens strategi för att implementera barnkonventionen och arbeta med barnrättsfrågor,
- verka för en tydligare ansvarsfördelning och bättre samordning när det gäller barnrättsfrågorna, samt
- hämta inspiration från andra kommuner som kommit längre i barnrättsarbetet.

Som en del i uppföljningen har vi granskat hur kommunen, på övergripande nivå, arbetar med avtalsuppföljning. I Huddinge kommun finns ett program med mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare. De nämnder som tecknat avtal med privata utförare ska, utifrån programmet, upprätta en årlig uppföljningsplan som beskriver formerna för uppföljningen. Vidare framkommer att flera förvaltningar även har avsatt resurser för att följa upp omfattande avtal löpande.

I kommunen finns ingen avtalsdatabas utan istället ska alla avtal finnas samlade i e-handelssystemet Proceedo. Enligt uppgift finns dock inte alla avtal inlagda i systemet. Att samtliga avtal finns inlagda i systemet är en förutsättning för att som beställare på ett enkelt sätt ta del av och få kännedom om tecknade avtal.

Upphandlingsprocessen har varit föremål för revision vid flera tillfällen. I uppföljningen framkommer att kommunen planerar att genomföra stora organisatoriska förändringar i kommunens upphandlingsverksamhet. Eftersom vi bedömer att detta utgör en risk ur ett internkontroll perspektiv rekommenderar vi revisionen att följa utvecklingen av omorganisationen och kommunens upphandling även kommande år.

2019-09-16

2 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Syftet med uppföljningen har varit att studera och bedöma de åtgärder som vidtagits med anledning av revisionens rekommendationer i respektive granskningsrapport nedan:

- Granskning av hur barnens rättigheter tas tillvara i Huddinge kommun
- Granskning av IT-organisationen
- Granskning av upphandlingsprocessen
- Granskning av intern representation

Utöver uppföljningen av de fyra granskningar har syftet med granskningen varit att besvara ytterligare fyra frågor kopplade till upphandlingsprocessen. Frågorna berör kommunens hantering av avtal. Frågorna är följande:

- Hur skapas kunskap/kännedom i kommunens organisation om gällande upphandlade avtal?
- Hur säkerställs genom riktlinjer, stödsystem med mera att gällande avtal följs?
- Vilken kontroll finns på avtalsefterlevnad och vilken uppföljning sker?
- Har kommunen drabbats av viten på grund av att gällande avtal inte följts? Om ja, hur höga har dessa varit under de senaste 3 åren?

2.1 Avgränsning

Uppföljningen avser de granskningar som redovisats i avsnitt 2. Uppdraget har avgränsats till att omfatta uppföljning av de rekommendationer som beskrivits i respektive granskningsrapport.

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om ansvarig nämnd verkställt de förbättringsåtgärder som styrelsen/nämnden beslutat om i enlighet med de ursprungliga granskningarnas rekommendationer.

2.3 Ansvarig nämnd/utskott

Ansvarig nämnd/utskott framgår av respektive uppföljning.

2.4 Projektorganisation/granskningsansvarig

Granskningen har utförts av Sofie Wiessner, granskare, under ledning av Tomas Odin, certifierad kommunal yrkesrevisor.

2019-09-16

2.5 Metod

Granskningen har genomförts genom avstämningar med ansvariga tjänstemän inom berörda förvaltningar samt dokumentationsstudier av åtgärder, rutiner och kontrollmoment etc.

Rapporten har varit föremål för faktagranskning.

2.6 Läsanvisning

Rapportens huvudkapitel (kapitel 3 – Resultat av granskningen) är strukturerat utifrån de granskningar som följts upp och bildar fyra fristående avsnitt. Vart och ett av de fyra avsnitten inleds med en beskrivning av vad som framkom i den tidigare granskningen. Därefter följer en beskrivning av de åtgärder som kommunen vidtagit med anledning av granskningens rekommendationer. Åtgärderna i förhållande till rekommendationerna samt, i vissa fall, vad som uppgavs i tjänsteutlåtandet är det som vi valt att använda för att belysa och bedöma åtgärderna. Sist i dessa avsnitt lämnas kommentarer och bedömningar.

Det sista avsnittet (3.5 – Upphandlingsprocessen) är strukturerat utifrån de utifrån de fyra frågorställningar som ska besvaras.

3 Resultat av granskningen

3.1 Granskning av hur barns rättigheter tas tillvara i Huddinge kommun

Syftet med granskningen var att belysa och bedöma i vilken utsträckning kommunstyrelsen och berörda nämnder arbetade för att leva upp till de krav som anges i barnkonventionen avseende barnets rättigheter. Inom ramen för granskningen gjordes även en bedömning av hur kommunen rustar sig inför att barnkonventionen ska få status som svensk lag.

I granskningen konstaterades att Huddinge kommun arbetade aktivt för att leva upp till de krav som anges i barnkonventionen och delar av kommunen hade påbörjat ett formaliserat förberedelsearbete inför att barnkonventionen skulle bli svensk lag 2020.

Vidare gjordes bedömningen att kommunen i det närmaste uppfyllde de rekommendationer som lämnades efter den granskning som genomfördes på samma ämne 2009.

Granskningen avsåg kommunstyrelsen, socialnämnden, grundskolenämnden, förskolenämnden, gymnasienämnden samt kultur-och fritidsnämnden.

3.1.1 Rekommendationer och åtgärder

De rekommendationer som lämnades i samband med granskningen syftade till att fortsätta stärka barns rättigheter i kommunens arbete. Nedan återges dessa rekommendationer samt vilka åtgärder som nämnderna vidtagit med anledning av dessa.

Rekommendation

Att kommunstyrelsen säkerställer att barnrättsfrågan tydliggörs i centrala styrdokument.

Åtgärder

Av kommunstyrelsens förvaltnings tjänsteutlåtande (KS-2017/2766.118) framgår att kommunstyrelsen planerade att säkerställa att barnrättsfrågan tydliggörs i centrala styrdokument.

Barnrättsfrågan med koppling till barnkonventionen har enligt de intervjuade tydliggjorts i Mål och budget 2020.¹ Där omnämns att FN:s konvention om barnets rättigheter inkorporeras i svensk lag från och med den 1 januari 2020. Vidare framgår att kommunens arbete ska utformas utifrån barnets perspektiv och att barnkonventionen är en viktig del i arbetet.

Rekommendation

Att alla nämnder som fattar beslut som påverkar barn använder checklistor.

Åtgärder

I intervjun med utvecklingsledaren för barnrättsfrågan och kanslidirektören framkommer att det finns en metodhandbok för barnkonsekvensanalys samt en

¹ Mål- och budget 2020 och planeringsramar för 2021-2022 för Huddinge kommun, s. 29.

2019-09-16

checklista som kan användas vid en sådan analys. Kommunstyrelsens förvaltning skickar kontinuerligt ut information till övriga förvaltningar om att underlagen finns tillgängliga på intranätet. Enligt utvecklingsledaren har användandet av dessa checklistor ökat.

Inom socialförvaltningen finns en stor vana av att arbeta med olika former av checklistor för att säkerställa att barnperspektivet finns med i beslut. Exempelvis används utredningsverktyget Barnens Behov i Centrum (BBIC) inom individ- och familjeomsorgen som enligt uppgift går att jämföra med en checklista. När det gäller andra mer komplexa processer, exempelvis vid förfaranden enligt LVU, används andra former av checklistor. Beroendeenheten gör systematiska konsekvensanalyser i ärenden där beslutfattande för vuxna även berör barn.

Inom funktionshinderområdet pågår en översyn av verksamhetsrutinen för socialdokumentation för att säkerställa att barnperspektivet beaktas vid upprättandet av en genomförandeplan. Arbetet beräknas vara klart i under 2019.

I intervjun med representanter från barn- och utbildningsförvaltningen så framkommer att de mallar som finns (exempelvis för åtgärdsplaner) lyfter in barnets perspektiv och fungerar som en form av checklista. Vidare genomförs barnkonsekvensanalyser vid nybyggnationer av förskolor.

Rekommendation

Att granskade nämnder regelbundet genomför utvärderingar av beslut som berör barn för att säkerställa barnets delaktighet och att det syns i beslutsformuleringar, i enlighet med artikel 12 i barnkonventionen.

Åtgärder

Kommunstyrelsens förvaltning uppger i sitt svar att det i dagsläget inte genomförs sådana utvärderingar.

Inom socialförvaltningen kontrolleras detta i samband med verksamhetens egenkontroller. I dessa kontroller görs aktgranskningar och i varje ärende kontrolleras att barnet fått möjlighet att vara delaktig i processen.

Barn- och utbildningsförvaltningen har inte vidtagit några åtgärder med anledning av rekommendationen.

Rekommendation

Att kultur- och fritidsnämnden fortsätter med kontinuerliga utvärderingar av hemsidan Ung Huddinge så att den lever upp till sin fulla potential och att barn och unga får vara delaktiga i arbetet med hemsidan.

Åtgärder

År 2018 genomförde kultur- och fritidsförvaltningen en utvärdering av hemsidan Ung Huddinge och fann då att både antal besökare på hemsidan och det generella intresset för Ung Huddinge var mycket lågt bland ungdomar i kommunen. Under 2019 flyttades Ung Huddinge in som en undersajt till kommunens hemsida för att tydliggöra kopplingen till Huddinge kommun. Kultur- och fritidsförvaltningen har använt och kommer fortsätta använda sig av sociala medier för att nå ut till kommunens ungdomar.

2019-09-16

Rekommendation

Att kommunen genomför en grundläggande utbildningsinsats för all personal, alla politiker samt för personal i bostadsbolaget Hüge i samband med att barnkonventionen förväntas bli svensk lag 2020.

Åtgärder

Kommunen planerar att genomföra en gemensam utbildning i barnrättsfrågan under hösten 2019 och ytterligare två under nästa år. Utbildningen kommer i första hand rikta sig till nyckelpersoner i kommunen, exempelvis förvaltningsdirektörer och enhetschefer. Enligt uppgift finns inte de ekonomiska förutsättningarna i kommunen för att alla medarbetare ska kunna delta i utbildningen.

Vidare framkommer att en jämlikhetsfilm har tagits fram där det ingår ett segment om barnkonventionen. Filmen är en kurs i jämlikhet som syftar till att ge en inblick i hur ett arbete för ökad jämlikhet kan se ut i olika verksamheter.

Representanter från barn- och utbildningsförvaltningen uppger att inga utbildningsinsatser i barnrättsfrågan genomförts. Förvaltningen har genomfört workshops och utbildningsinsatser kopplade till den nya läroplanen för förskolan i vilken barnkonventionen integrerats.

Inför att barnkonventionen blir lag har kultur- och fritidsförvaltningen planerat att genomföra en förvaltningsövergripande utbildningsinsats under 2019. Samtliga medarbetare inom förvaltningen kommer att kunna delta i utbildningen.

Rekommendation

Att kommunstyrelsen säkerställer att utbildning om rättigheterna i barnkonvention är en del av introduktionen för all ny personal i Huddinge kommun.

Åtgärder

I tjänsteutlåtandet beskriver kommunstyrelsens förvaltning att utbildning i barns rättigheter sker på enhetsnivå i de fall där det anses relevant.

I vår uppföljning framkommer att ovan skrivning fortfarande är gällande. I intervjun med kanslidirektören och utvecklingsledaren för barnrättsfrågan så framkommer att alla medarbetare endast har en halvdag avsatt för kommungemensam introduktion som ska beröra allt ifrån ekonomi till arbetsmiljöfrågor. De intervjuade menar därför att det inte finns utrymme för att gå igenom barnkonventionen under introduktionen. Introduktionen för nya chefer innehåller dock ett avsnitt om jämlik styrning som även tar upp och belyser barnrättsfrågan.

Rekommendation

Att ansvariga nämnder säkerställer att personal i myndighetsutövande verksamheter får en fördjupad utbildning om barnets rättigheter kontinuerligt.

Åtgärder

Socialförvaltningens representanter uppger att det finns en stor kunskap om barns rättigheter inom förvaltningen som inte har ett behov av en fördjupad utbildning i dagsläget.

2019-09-16

Barn- och utbildningsförvaltningen uppger att vissa åtgärder vidtagits med anledning av rekommendationen, till exempel planerar grundskoleavdelningen att genomföra en utbildningsinsats i barns rättigheter för den myndighetsutövande personalen under hösten 2019.

Rekommendation

Att kommunstyrelsen säkerställer att samordningsarbetet kring barnrättsfrågor fortsätter att utvecklas och stärkas inom kommunen.

Åtgärder

Representanter från kommunstyrelsens förvaltning har besökt ett flertal andra förvaltningar och informerat om barnkonventionen, processen för barnkonsekvensanalyser samt de praktiska följderna av att den nya lagen träder i kraft. Enligt uppgift har förvaltningarna som redan arbetar aktivt med barnkonsekvensanalyser inte besökts.

I samband med en planeringsdag för Samkraft, som ska hållas den 28 augusti 2019, kommer en utbildning i barnkonventionen med efterföljande workshops att erbjudas medarbetare inom kultur- och fritidsförvaltningen, socialförvaltningen, gymnasie- och arbetsmarknadsförvaltningen samt barn- och utbildningsförvaltningen.

Rekommendation

Att övriga nämnder/förvaltningar tar del av de erfarenheter som kommer fram i social- och äldreomsorgsförvaltningens omställningsarbete kring att barnkonventionen förväntas bli svensk lag 2020.

Åtgärder

I intervju framkommer att utvecklingsledaren för barnrättsfrågan har haft en dialog med två utvecklingsledare på socialförvaltningen som arbetar med barnrättsfrågor. Dialogen har bl.a. fokuserat på att konkretisera hur artiklar i barnkonventionen kan användas i beslutsunderlag. Utvecklingsledaren för barnrättsfrågan uppger dock att socialförvaltningens erfarenheter inte har delats med andra förvaltningar på ett systematiskt sätt.

Socialförvaltningen och barn- och utbildningsförvaltningen har inte vidtagit några specifika åtgärder med anledning av rekommendationen.

3.1.2 Kommentarer

De rekommendationer som lämnades i samband med den tidigare granskningen torde ses som förslag på förbättringsinitiativ då inga brister påvisades i granskningen. Detta bedömer vi har påverkat nämndernas benägenhet att bedriva ett aktivt åtgärdsarbete utifrån barnrättsfrågan.

Vi har inte kunnat finna att kommunen under perioden 2017-2019 på ett systematiskt sätt har arbetat med att tydliggöra barnrättsfrågan i centrala styrdokument. I Mål och budget 2020 så noterar vi att det finns en hänvisning till FN konventionen om barns rättigheter. Där står även skrivet att barnkonventionen ska vara en central del i utformningen av kommunens arbete. Någon strategi för hur detta ska gå till är ännu ej



Huddinge kommun

Uppföljning av revisionsprojekt

2019-09-16

framtagen. Det finns exempel på kommuner som sedan några år tillbaka har sådana strategier. I nämndernas verksamhetsplaner för 2020, som ännu inte har beslutats, anser vi därför att det bör det framgå *hur* kommunen planerar att arbeta med barnrättsfrågor framöver utifrån kommunfullmäktiges intention. Vidare bedömer vi att det finns mer att göra för att öka kunskapsspridningen i denna fråga mellan förvaltningarna på ett systematiskt sätt.

Med anledning av vad som framkommit i uppföljningen så bedömer vi att kommunstyrelsen bör vidta följande åtgärder:

- i styrdokumentet tydligt ange kommunens strategi för att implementera barnkonventionen och arbeta med barnrättsfrågor,
- verka för en tydligare ansvarsfördelning och bättre samordning när det gäller barnrättsfrågorna, samt
- hämta inspiration från andra kommuner som kommit längre i barnrättsarbetet.

3.2 Granskning av intern representation

Syftet med granskningen var att bedöma om kommunens representation skedde i enlighet med gällande lagstiftning och övrig reglering inklusive kommunens interna regelverk. Utifrån genomförd granskning gjorde revisionen den sammanfattande bedömningen att det fanns brister i hantering och kontering av kostnader för intern representation. Granskningen avsåg kommunstyrelsen.

3.2.1 Rekommendationer och åtgärder

Efter det att granskningen var genomförd lämnade revisionen tre rekommendationer till kommunstyrelsen vilka återges nedan.

Rekommendation

Att säkerställa att anvisningarna vad gäller förmånsbeskattning är kända och efterlevs. Anvisningarna bör kompletteras med exempel för att underlätta förståelsen för hur detta praktiskt ska hanteras.

Åtgärder

Av kommunstyrelsens förvaltnings tjänsteutlåtande framgår att kommunen åtog sig att komplettera tillämpningsanvisningarna med fler exempel.

I vår uppföljning framkommer att tillämpningsanvisningarna för förmånsbeskattning innehåller exempel som syftar till att förtydliga hur den praktiska hanteringen av förmånsbeskattning ska gå till. Enligt uppgift sker även uppdateringar löpande av informationen på kommunens intranät Insidan och i baskontoplanen som berör representation. Samtlig personal kan ta del av tillämpningsanvisningarna via länkar som finns på intranätet.

I syfte att göra riktlinjer och anvisningar inom området mer kända i organisationen kommer även fortsättningsvis de obligatoriska ekonomiutbildningarna för nya granskare och attestanter att innehålla information om representation och förmånsbeskattning.

Rekommendation

Att använda sig av det beräkningsstöd för momsavdrag som Skatteverket erbjuder på sin webbplats då det sannolikt minskar andelen felkontering av moms.

Åtgärder

Enligt tjänsteutlåtandet valde kommunen att avvakta med att använda sig av Skatteverkets beräkningsstöd. Enligt den tidigare redovisningschefen har kommunen inte ändrat sin ståndpunkt i frågan. Kommunen har istället valt att kontinuerligt tillse att relevanta och pedagogiska beräkningsexempel finns tillgängliga på intranätet.

Rekommendation

Att ha kvar intern representation på bruttorisklistan, och att när bedömningar sker hantera riskerna med intern representation tillsammans med andra risker som sammantaget kan leda till förtroendeskada.

2019-09-16

Åtgärder

Kommunen har beslutat att ha kvar intern representation på bruttorisklistan.

Inom ramen för arbetet med internkontroll har kommunstyrelsen identifierat en risk för att brist på efterlevnad av representationsregler och liknande riktlinjer leder till en företagskultur där det uppfattas som acceptabelt att tänka på gränser. För minimera risken för att detta inträffar planerar kommunstyrelsen att vidta följande tre riskreducerande åtgärder under 2019:

1. Diskutera representation och risk för mutor terminsvis i varje ledningsgrupp.
2. Säkerställa att lämpligt material finns på intranätet.
3. Fortsätta arbetet med att ta fram ett nytt förslag på gemensamt regelverk för diskussion/beslut i kommunens ledningsgrupp.

Enligt internkontrollplanen ansvarar ekonomidirektören för åtgärdsarbetet.

3.2.2 Kommentarer

Utifrån genomförd uppföljning kan vi konstatera att kommunen har vidtagit åtgärder som syftar till att säkerställa att anvisningarna vad gäller förmånsbeskattning är kända och efterlevs. Kommunen beaktar även intern representation som en risk i arbetet med intern kontroll. Vi bedömer att dessa åtgärder är tillräckliga. Kommunen har dock valt att inte använda sig av det beräkningsstöd för momsavdrag som Skatteverket erbjuder utan istället vidta andra åtgärder. Enligt vår bedömning bör kommunen överväga att använda sig av beräkningsstödet för att minska risken för felkontering av moms.

2019-09-16

3.3 Granskning av IT-organisationen

Granskningen som genomfördes 2017 syftade till att bedöma om IT-funktionens organisation och arbetsätt var ändamålsenlig utifrån uppdrag och förväntningar på leverans av tjänster. Granskningen avsåg kommunstyrelsen.

Sammanfattningsvis konstaterades att kommunens centrala IT-funktion uppfyllde sitt uppdrag gentemot kommunens verksamheter på ett ändamålsenligt sätt gällande att upprätthålla driften av nuvarande system. Dock konstaterades att det fanns mer att önska gällande tydligheten i kommunikationen mellan IT-sektionen och övriga verksamheter i kommunen samt i utvecklingsfrågor. Framförallt fanns ett behov av att kommunicera ut IT-sektionens definition av sitt uppdrag till ledningsgrupp och förvaltningar.

I granskningen framkom att IT-sektionen själva hade definierat sitt uppdrag utan grund i behovsuttryck från förvaltningarna eller i överenskomna Service level agreements (SLA)². På verksamhetsnivå fanns olika uppfattningar om IT-sektionens uppdrag och hur det utfördes. Flera förvaltningsrepresentanter uttryckte att det fungerade bra avseende befintliga system men att det var svårt att få stöd från sektionen när det gällde digitalisering och utvecklingsfrågor.

Vad gäller det strategiska IT-arbetet så konstaterades bl.a. att det saknades en gemensam strategi för hur IT frågor skulle bedrivas i kommunen. Arbetet karaktäriserades istället av problem- och behovslösningar.

3.3.1 Rekommendationer och åtgärder

Nedan återges granskningens rekommendationer och av kommunen vidtagna åtgärder.

Rekommendation

Se över IT-funktionens uppdrag utifrån det behov av stöd och service som finns i verksamheterna genom att formulera SLA per system.

Åtgärder

I sitt tjänsteutlåtande uppgav kommunstyrelsens förvaltning att ett arbete hade påbörjats med att ta fram en s.k. sourcingstrategi. Det styrande dokumentet skulle innehålla strategiska riktlinjer för IT-försörjningen men även identifiera hur olika IT-tjänster skulle kunna levereras till verksamheterna. Enligt tjänsteutlåtandet skulle även möjligheten att outsourca vissa IT-tjänster ses över i samband med upprättandet av strategin.

I vår uppföljning framkommer att IT- och digitaliseringssektionen likt tidigare förlitar sig på det generiska SLA-avtalet som även omnämns i tjänsteutlåtandet. När frågan om att upprätta SLA:er per system diskuterats med utvalda verksamheter så har en kostnads- och nyttoanalys gjorts. Utifrån resultatet av analysen har beslut fattats om att avvakta med att inrätta SLA:er. IT-sektionen planerar trots detta att återigen ta upp frågan om

² SLA är ett serviceavtal som anger vilken kvalitetsnivå en leverans ska hålla. Ett SLA reglerar därför exempelvis vilken tillgänglighet ett system ska ha, hur lång tid det högst får gå innan felavhjälpning ska påbörjas, hur snabbt felet ska vara åtgärdat samt hur många gånger ett fel får förekomma under en given tidsperiod.

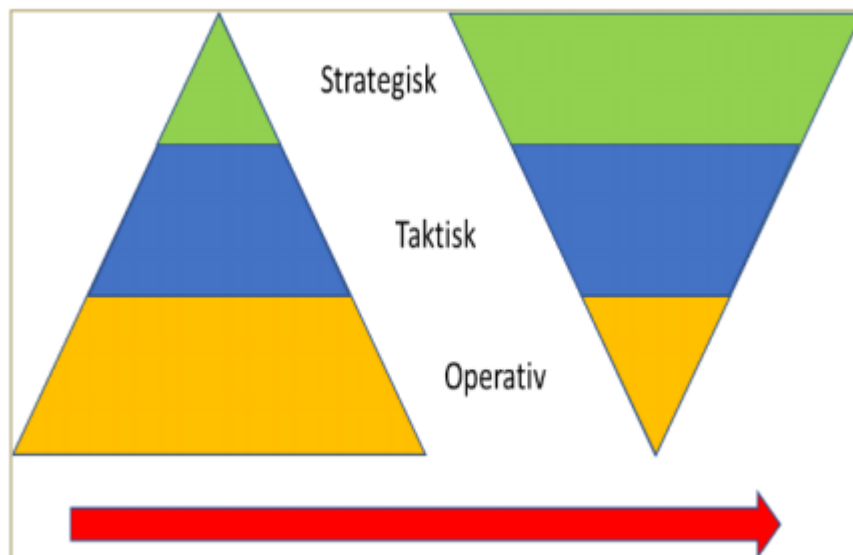
2019-09-16

SLA-avtal för diskussion med de förvaltningar som anser att det generiska SLA-avtalet inte uppfyller deras krav. IT- och digitaliseringschefen lyfter i sammanhanget att det endast är för några få verksamhetssystem som det skulle vara relevant att upprätta SLA:er per system. Ett exempel är för system som används inom vård- och omsorgssektorn där det kan få stora konsekvenser om ett system ligger nere en längre tid. IT- och digitaliseringschefen tillägger dock att det för dessa system finns kontinuitetsplaner för att säkerställa att leveransförmågan inte påverkas vid en eventuell kris.

Kommunen har även upprättat en sourcingstrategi för IT 2018-2020 som beslutades kommunstyrelsens förvaltnings ledningsgrupp den 26 mars 2018. Anledningen till strategin sträcker sig över en relativt kort tidsperiod är enligt uppgift att den, tillsammans med "IT-strategi 2018 – 2019", ska revideras utifrån "Digitaliseringsstrategi 2020 – 2025" som är under framtagande. Den nya digitaliseringsstrategin ska ersätta kommunens "Strategi för Huddinge kommuns väg in i e-samhället 2014 – 2019".

Strategin ska fungera som ett stödjande underlag i dialogen mellan IT-sektionen och kommunens verksamheter om vilka tjänster som ska levereras av IT-sektionen och hur. I dokumentet beskrivs hur IT- och digitaliseringssektionen ska gå från att vara en renodlad teknisk organisation till att bli en mer strategisk aktör (se bild 1). I praktiken innebär detta att fler tjänster som tidigare tillhandahållits av sektionen kommer att levereras av en extern part, i de fall då detta bedöms som mer effektivt samt ekonomiskt fördelaktigt.

Bild 1. Illustration över IT-sektionens framtida inriktning och organisation



I sourcingstrategin ställs krav på att IT-sektionen att vara tillgänglig och erbjuda tjänster som möter användarnas behov. Vidare ska leveransen av IT stödja och möjliggöra verksamhetsutveckling genom digitalisering. Exakt hur detta ska ske beskrivs inte i strategin utan ska istället beskrivas och dokumenteras i en handlingsplan.

2019-09-16

IT-sektionen ansvarar för att upprätta handlingsplanen som bl.a. ska beskriva insatser, ansvarsfördelning, tidplan och budget för de olika digitaliseringsinitiativen. För att kunna prioritera mellan olika aktiviteter så har IT-sektionen, tillsammans med verksamheterna, arbetat fram en prioriteringsordning.

Rekommendation

Förtydliga roll- och ansvarsfördelning mellan IT-funktionen och kommunens verksamheter avseende systemförvaltning och drift genom t ex tecknande av SLA och kommunövergripande processbeskrivningar.

Åtgärder

Av tjänsteutlåtandet framgår att ansvar och roller tydliggjordes i systemförvaltningsmodellen som vid tiden för granskningen var framtagen men inte implementerad. Systemförvaltningsmodellen skulle bl.a. fokusera på att tydliggöra ansvar och roller samt skapa en långsiktig planering.

I uppföljningen framkommer att systemförvaltningsmodellen implementerades under 2018, något senare än vad som planerades initialt (kvartal 4 2017). De systemförvaltningsplaner som omnämns i utlåtandet har även upprättats för totalt 18 verksamhetssystem. Enligt IT- och digitaliseringschefen innehåller planerna en tydlig roll- och ansvarsbeskrivning.

I samband med att planerna togs fram identifierades ett behov av att revidera den övergripande systemförvaltningsmodellen. Enligt uppgift behöver den befintliga modellen ses över för att säkerställa en tydlig roll- och ansvarsbeskrivning gällande IT-förvaltningen. En översyn av modellen är inplanerad.

Rekommendation

Se över hur IT-frågor hanteras i kommunen på en övergripande strategisk nivå.

Åtgärder

Av tjänsteutlåtandet framgår att flera åtgärder redan hade vidtagits med anledning av rekommendationen, bl.a. så hade IT-styrgruppen fått ett utökat ansvar för de strategiska frågorna. Avdelningsdirektören för IT- och kommunikationsavdelningen, som sedan 2017 är ytterst ansvarig för digitaliseringsarbetet, ingår även i kommunens ledningsgrupp.

Vidare konstaterades i utlåtandet att ett hinder i sammanhanget var bristen på en dedikerad resurs med ansvar och förmåga att stötta förvaltningen i det strategiska IT-arbetet. Kommunen avsåg därför att rekrytera en IT-strateg till förvaltningen samt bilda ett digitaliseringsråd för att skapa en tydligare kommunövergripande styrning och ledning i IT-frågor.

I uppföljningen framkommer att digitaliseringsrådet är i bruk sedan slutet av 2017. Råde ansvarar bl.a. för att ta fram riktlinjer och prioriteringar för digitaliseringsarbetet. Kommunen har även rekryterat en IT-strateg som ingår i den stab inom IT-sektionen som arbetar med de strategiska IT-frågorna.

Som tidigare nämnt pågår arbetet med att ta fram en digitaliseringsstrategi i samverkan med verksamheterna. Digitaliseringsstrategin kommer att skickas på remiss under kvartal 3 2019 för att sedan gå upp för beslut i slutet av året. I samband med detta

2019-09-16

kommer befintliga IT- och sourcingstrategier revideras för att anpassas till den nya digitaliseringsstrategin.

Vidare är ambitionen att digitaliseringsarbetet på ett tydligare sätt ska kopplas ihop med kommunens övriga målstyrningsarbete. Enligt IT- och digitaliseringschefen ska detta ske genom att det till varje mål, delmål och aktivitet i kommunens målstyrningsprogram Stratsys ska finnas en digitaliseringsaktivitet med tydlig koppling till digitaliseringsstrategin.

Rekommendation

Förtydliga roller och ansvarsfördelningen gällande utvecklingsarbetet i IT-relaterade frågor i kommunen, t.ex. genom att se över e-strategin och upprätta kommunövergripande processbeskrivningar kring behovsfångst och införande av digitala verktyg för verksamhetsutveckling.

Åtgärder

I tjänsteutlåtandet så uppgavs att kommunens ledningsgrupp samt verksamhetscheferna har en viktig och central roll i att skapa förutsättningar för samt leda och driva utvecklingsarbetet i IT-relaterade frågor. Enligt IT- och digitaliseringschefen möjliggör digitaliseringsrådet för ledningsgruppen och verksamhetscheferna att ta ansvar för och driva dessa frågor på ett strategiskt plan.

I tjänsteutlåtandet beskrivs även att arbetet med en digitaliseringsstrategi skulle inledas under 2018. I den digitaliseringsstrategin som är under framtagande läggs stor vikt på att det krävs ett förändrat arbetssätt och en förändrad styrning av arbetet för att öka takten i digitaliseringen. Varje förvaltning ska göra sin egen behovsanalys och bryta ner strategin i mindre delar för att sedan förverkliga dessa i samverkan med andra förvaltningar. För att detta ska kunna realiseras föreslås följande åtgärder:

- Kommunen ska inrätta s k "Digitaliseringsambassadörer". Ambassadörerna ska vara direkt knutna till verksamheterna och ha stor förståelse för arbetet med digitalisering samt den egna verksamhetens processer och utmaningar. Ambassadörerna har i uppdrag att sammanställa förslag på digitaliseringsinitiativ i verksamheterna och arbeta fram de nyttokalkyler som ska finnas för respektive digitaliseringsinitiativ. De ska arbeta tätt ihop med, och ha sin stöttning i, två olika expertteam (se nedan).
- Kommunen ska inrätta två expertteam. Det första expertteamet ska gå under benämningen "Utvecklingsteam/digitaliseringsteam" och bistå förvaltningarna (via digitaliseringsambassadörerna) med kompetens kring behovsanalys, nyttokalkyler, tekniska lösningar, genomförande och förändringsledning. Det andra expertteamet ska gå under benämningen "Informations- och processteam". Teamet ska främst arbeta med processutveckling genom att exempelvis stötta verksamheterna i deras processkartläggningar.

Digitaliseringsstrategin ska gå ut på remiss till förvaltningar och nämnder under hösten 2019.



Huddinge kommun
Uppföljning av revisionsprojekt

2019-09-16

3.3.2 Kommentarer

Utifrån genomförd uppföljning bedömer vi att kommunen vidtagit åtgärder som syftar till att tydliggöra ansvar och roller samt utveckla det strategiska IT-arbetet. Dock visar uppföljningen att kommunen fortfarande använder sig av det generiska SLA avtalet. Följaktligen vill vi rekommendera kommunstyrelsen att återigen se över IT-funktionens uppdrag utifrån det behov av stöd och service som finns i verksamheterna genom att formulera SLA per system.

3.4 Granskning av upphandlingsprocessen

Det övergripande syftet med granskningen var att följa upp om kommunstyrelsen och natur- och byggnadsnämnden säkerställt att upphandlingssektionen utnyttjas till att uppnå kommunens övergripande mål.

Efter genomförd granskning gjordes bedömningen att det fanns brister i kommunens styrning av upphandlingsverksamheten. Hanteringen av direktupphandlingar pekades i granskningen ut som ett särskilt utvecklingsområde. Även tidigare granskningar av kommunens upphandlingsverksamhet har noterat brister i kommunens direktupphandlingar.

3.4.1 Rekommendationer och åtgärder

I samband med granskningen lämnades ett flertal rekommendationer. Dessa återges nedan med en beskrivning av vilka åtgärder som kommunen vidtagit med anledning av dessa.

Rekommendation

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att snarast uppdatera upphandlingsreglementet så att det är i samstämmighet med lagen om offentlig upphandling.

Åtgärder

Uppföljningen visar att reglementet har reviderats vid två tillfällen sedan den tidigare granskningen (2017-11-06 samt 2018-12-17).

Rekommendation

Att kommunstyrelsen upprättar operativa och mätbara mål för upphandlingssektionen.

Åtgärder

Under 2017 togs följande mål fram för upphandlingssektionen:

- Utökad arbete med operativt inköp och beställarstöd,
- Mätning och redovisning av resultat av avtalscontrolling/uppföljning.

Dessa mål ingår även i kommunstyrelsens verksamhetsplan för 2019. Uppföljning av målen har skett och resultatet redovisas i verksamhetsplanen.

Rekommendation

Att uppföljning av pågående och genomförda upphandlingar tas upp i kommunstyrelsens internkontrollplan.

Åtgärder

Uppföljningen visar att detta inte har lyfts in som ett moment i nämndens internkontrollplan. Dock ingår andra moment med koppling till upphandlingsprocessen (se tabell 1 i avsnitt 3.5.5).

Rekommendation

Att natur- och byggnadsnämnden säkerställer att en upphandlingsplan för 2018 tas fram.

2019-09-16

Åtgärder

Av tjänsteutlåtandet framgår att natur- och byggnadsnämnden fattade beslut om en upphandlingsplan för 2018 (NBN-2017/2665.183) vid sammanträdet den 20 november 2017.

Vid sammanträdet den 19 mars 2019 antog klimat- och stadsmiljönämnden en upphandlingsplan för 2019.

Rekommendation

Att natur- och byggnadsnämnden att fortsätta arbetet med att säkerställa att direktupphandlingar genomförs på ett korrekt sätt med avseende på interna riktlinjer samt LOU.

Åtgärder

Miljö- och bygglovsförvaltningen har fått i uppdrag att fortsätta med de systematiska kontrollerna av direktupphandlingar i syfte att säkerställa att direktupphandlingar genomförs på ett korrekt sätt.

Rekommendation

Att natur- och byggnadsnämnden säkerställer att information om kommande och pågående upphandlingar lämnas i den omfattning de begär.

Åtgärder

I uppföljningen framkommer att nämnden under 2018 har fått muntliga rapporteringar om planerade, pågående och avslutade upphandlingar. Rapportering sker dock endast i samband med större upphandlingar där upphandlingsvärdet överstiger 1 mkr.

Enhetschefen för kansli och planering uppger i intervjun att det inte sker någon systematisk rapportering till nämnd om pågående upphandlingar.

Rekommendation

Att kommunstyrelsen snarast säkerställer att kontroller genomförs på det sätt som beslutats i internkontrollplan.

Åtgärder

Av tjänsteutlåtandet framgår att de brister som identifierades i genomförandet av kontrollerna berodde på att ett flertal ansvariga personer inte fanns på plats för att säkerställa genomförandet. För att åtgärda detta ska upphandlingssektionen arbeta i team, vilket enligt förvaltningen, ska resultera i en bättre överlämning.

Rekommendation

Att kommunstyrelsen upprättar rutiner för att säkerställa att direktupphandlingar hanteras på ett korrekt sätt.

Åtgärder

Kommunen har upprättat en rutin för direktupphandlingar som finns på kommunens intranät.

2019-09-16

3.4.2 Kommentarer

Vår övergripande bedömning är att kommunen har arbetat för utveckla styrningen av upphandlingsverksamheten, bl.a. genom att revidera kommunens upphandlingspolicy. Utöver detta har även rutiner för direktupphandlingar upprättats och publicerats på kommunens intranät.

En rekommendation som lämnades i samband med den tidigare granskningen var att kommunstyrelsen skulle upprätta operativa och mätbara mål för upphandlingssektionen. I verksamhetsplanen för 2019 finns två mål för upphandlingssektionen. Målen har funnits sedan 2017. Vi bedömer att kommunstyrelsen delvis vidtagit ändamålsenliga åtgärder utifrån denna rekommendation. För att vi ska bedöma rekommendationen som helt åtgärdad krävs att mätbara mål upprättas.

Vidare visar uppföljningen att uppföljning av pågående och genomförda upphandlingar inte tas upp i kommunstyrelsens internkontrollplan. Följaktligen rekommenderar vi kommunstyrelsen att återigen att lyfta in detta som ett moment i internkontrollplanen.

Vi bedömer även att kommunstyrelsen bör följa upp effekterna av det teambaserade arbetssättet för att säkerställa att metoden ökar följsamheten till internkontrollplanen.

3.5 Upphandlingsprocessen

3.5.1 Regelverk

Kommunens upphandling regleras i "Reglemente för Huddinge kommuns upphandling" (HKF 9420). Reglementet anger i § 9 att upphandling av nämndövergripande ramavtal endast får genomföras vid upphandlingsenheten på kommunstyrelsens förvaltning. Upphandling av nämndspecifika övriga avtal och ramavtal får enligt § 11 och § 12 genomföras av respektive nämnd inom ramen för respektive ansvarsområde.

Vid tiden för uppföljningen är en ny riktlinje för upphandling och inköp samt en ny upphandlings- och inköspolicy på remiss hos förvaltningarna. I den nya policyn föreslås att Huddinge kommun som helhet ska utgöra en upphandlande myndighet enligt definitionen i Lagen om Offentlig upphandling (LOU). Kommunens helägda bolag ska dock utgöra egna upphandlande myndigheter. Upphandlingar och inköp som genomförs ute i verksamheterna ska ske med utbildad personal. Policyn förvaltas av kommunstyrelsens förvaltning och uppföljning föreslås att ske inom ramen för förvaltningens ordinarie verksamhetsuppföljning.

Den nya riktlinjen beskriver roller och ansvar för upphandling och inköp inom kommunens organisation. Enligt riktlinjen ska kommunen tillämpa hållbar upphandling³ och samordna upphandlingarna i så hög utsträckning som möjligt.

Vidare föreslås att det ska finnas certifierade beställare inom kommunen vars uppdrag på övergripande nivå är att vara en länk mellan upphandlingssektionen och verksamheterna. Upphandlingar föreslås även ske i projektform där en projektgrupp

³ Hållbar upphandling innebär att den upphandlade myndigheten tar hänsyn till miljömässiga och sociala aspekter i samband med en upphandling.

2019-09-16

med representanter från berörda verksamheter deltar i processens samtliga steg. I varje projektgrupp ska även två upphandlare från upphandlingssektionen ingå.

3.5.2 Lakttagelser

Upphandlingschefen uppger i intervjun att 56 % av all upphandling i kommunen sker genom direktupphandling enligt den senaste uppföljningen. Upphandlingschefen menar att ett av målen med de nya styrdokumenterna att kommunen på sikt ska genomföra färre och större upphandlingar och att andelen direktupphandlingar ska minska. Flera av de förslag som har lagts fram syftar till att förbättra den interna kontrollen, bl.a. genom att strama åt organisationen och tydliggöra ansvar och roller.

Förvaltningscheferna är kritiska till det nya förslaget. En av anledningarna är oron för att upphandlingssektionen inte ska mäkta med ett utökat ansvar då sektionen tidigare haft brist på personella resurser. Enligt upphandlingschefen planerar upphandlingssektionen att rekrytera fler upphandlare.

3.5.3 Stödsystem

I kommunen används e-handelssystemet Proceedo där upphandlade avtal finns samlade. I våra intervjuer uppges dock att vissa avtal saknas i systemet, exempelvis direktupphandlingar och vissa entreprenadavtal. Eftersom Proceedo inte är en renodlad avtalsdatabas utan ett e-handelssystem ansvarar redovisningsenheten för administrationen av systemet. Upphandlingschefen menar att detta är ett problem i sammanhanget då upphandlingssektionen har begränsad kontroll över hanteringen av informationen i systemet.

I introduktionsprogrammet för nya chefer ingår en ekonomiutbildning i vilken upphandling berörs. Alla medarbetare som har beställarbehörighet i Proceedo måste även genomgå en obligatorisk utbildning i systemet. Inom ramen för utbildningen går regler och riktlinjer igenom.

Socialdirektören uppger att det förekommer att nyhetsbrev publiceras på intranätet med information om nya avtal.

På intranätet finns även rutiner och riktlinjer gällande upphandling samlade.

3.5.4 Intern kontroll

I tabellen nedan återges vilka nämnder som i sin internkontrollplan har lyft risker samt åtagit sig att genomföra riskreducerande åtgärder med koppling till upphandlingsprocessen.

Tabell 1. Sammanställning av risker samt planerade åtgärder

Nämnd	Risk	Åtgärd
Bygglövs- och tillsynsnämnden	<i>Bristande systematik i uppföljning av upphandlade avtal leder till försenade upphandlingar alt. oönskad förlängning av befintliga avtalen.</i>	Risken omhändertas inom de utvecklingsåtaganden som ryms under målområdet Systematiskt kvalitetsutveckling.
Klimat- och stadsmiljönämnden	<i>Upphandlingskompetens är bristfällig eller saknas</i>	<p>a) Minska antal personer som ska ha behörighet att göra inköp i Proceedo samt löpande inköp utanför Proceedo utan rekvisition.</p> <p>b) Besluta vilka personer som ska ha behörighet att göra inköp, men endast från Proceedo.</p> <p>c) Säkerställ att alla behöriga personer känner till vilka regler som gäller för inköp att inga inköp utanför Proceedo godkänns utan enhetschefens godkännande oavsett belopp.</p> <p>d) Säkerställ att enhetschefen får stöd av koordinatör för att se om det finns alternativa leverantörer med ramavtal.</p> <p>e) Säkerställ muntlig och skriftlig information till personalen om varför inköpskontroll behöver införas.</p>
	<i>Brister i uppföljning av upphandlade avtal</i>	Risken omhändertas inom de utvecklingsåtaganden som ryms under målområdet <i>Systematiskt kvalitetsutveckling</i> samt genom uppföljningsåtgärder från nämndens årliga uppföljningsplan för verksamheter som bedrivs av privata utförare.
Kommunstyrelsen	<i>Brister i formella dokument kan leda till ekonomiska och tidsmässiga konsekvenser och störningar i upphandlingsprocessen</i>	<p>a) Införa den framtagna inköps- och upphandlingspolicyn.</p> <p>b) Implementera den utvecklade inköpsprocessen.</p>

2019-09-16

Klimat- och stadsmiljönämnden, bygglovs- och tillsynsnämnden samt kommunstyrelsen har i sina respektive verksamhetsplaner för 2019 även åtagit att genomföra systematiska kontroller som syftar till att säkerställa ett korrekt upphandlingsförfarande.

3.5.5 Avtalsefterlevnad

Riktlinjer

Enligt kommunallagen 5 kap. 3 § ska fullmäktige för varje mandatperiod anta ett program med mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare.

I Huddinge kommun finns ett sådant program. Utifrån programmet ska de nämnder som tecknat avtal med externa utförare även formulera egna uppföljningsplaner som beskriver formerna för uppföljningen inom respektive verksamhetsområde.

Kontroller

Klimat- och stadsmiljönämnden och kommunstyrelsen ska enligt verksamhetsplanerna för 2019 genomföra systematiska kontroller (stickprovskontroller) av att upphandlade avtal efterlevs.

I intervjun med upphandlingschefen framkommer att kontroll av kvaliteten på levererade varor, i den bemärkelsen att det som beställts även levereras, sker i samband med attest. Om leveransen på något sätt avviker från vad som är överenskommet är det förvaltningens ansvar att vidta åtgärder. Upphandlingssektionen bistår förvaltningen med stöd i de fall där leverantören på återkommande basis inte lever upp till kraven i avtalet.

Roller och ansvar

I intervjun med upphandlingschefen framkommer att ansvaret för uppföljning av avtal är delat mellan upphandlingssektionen och förvaltningarna. På upphandlingssektionen har det tidigare funnits en avtalscontroller som arbetat med uppföljning men för tillfället är tjänsten vakant vilket innebär att upphandlarna har fått ett större ansvar för uppföljningen.

På stadsmiljöavdelningen finns controllers som arbetar med att följa upp avtal löpande. Utöver detta finns även två förvaltare med uppdrag att genomföra systematiska kontroller av att leverantören som ansvarar för kommunens vintervägunderhållning lever upp till kraven i avtalet.

Inom socialförvaltningen ansvarar kvalitetsenheten för uppföljningen som ska ske enligt beslutad uppföljningsplan. Utöver avtalsuppföljning⁴ och kvalitetsgranskning i verksamheterna sker uppföljning på förekommen anledning. Socialförvaltningen tillämpar olika metoder för att följa upp verksamheternas arbete, exempelvis intervjuer med personal, brukare och företrädare, verksamhetsuppföljning av krav i avtal samt avvikelserapportering. Uppföljning genom besök i verksamheterna sker var tredje år.

⁴ Avtalsuppföljning innebär i sammanhanget att ett anmält eller oanmält besök sker i verksamheten.

2019-09-16

Resultaten av avtalsuppföljningarna ska redovisas till nämnd, respektive utförare och kommuninvånare (via kommunens hemsida).

Uppföljning av de ramavtal som finns inom socialförvaltningens verksamhetsområde sker utifrån avtal och förfrågningsunderlag.

Hälso- och sjukvård följs upp årligen inom de verksamheter där kommunen har ansvar enligt hälso- och sjukvårdslagen. Ansvarig för uppföljningen är medicinskt ansvarig sjuksköterska (MAS).

3.5.6 Svar på frågeställningar

Hur skapas kunskap/kännedom i kommunens organisation om gällande upphandlade avtal?

Alla beställare har möjlighet att ta del av avtalen via Proceedo där samtliga avtal ska finnas samlade. Det är dock upp till varje enskild beställare ta del av avtalen genom systemet. För att säkerställa att beställarna har kunskap om systemet och dess funktioner så ska alla medarbetare genomgå en obligatorisk utbildning i Proceedo innan de beviljas beställarbehörighet.

I vissa fall publiceras även information om att kommunen tecknat ett nytt avtal på intranätet.

Hur säkerställs genom riktlinjer, stödsystem med mera att gällande avtal följs?

I Huddinge kommun finns ett program med mål och riktlinjer för sådana kommunala angelägenheter som utförs av privata utförare. Utöver programmet finns ingen kommunövergripande riktlinje som syftar till att säkerställa att gällande avtal följs. Det har inte heller framkommit att det, utöver Proceedo, finns något stödsystem ämnat för detta.

Vilken kontroll finns på avtalsefterlevnad och vilken uppföljning sker?

Uppföljningsansvaret är delat mellan förvaltningarna och upphandlingssektionen. De nämnder som tecknat avtal med externa utförare ska besluta om en årlig uppföljningsplan. Två nämnder i kommunen har även åtagit sig att genomföra stickprovskontroller för att säkerställa att ingångna avtal följs.

Har kommunen drabbats av viten på grund av att gällande avtal inte följts? Om ja, hur höga har dessa varit under de senaste 3 åren?

Kommunens upphandlingschef har undersökt frågan och inte funnit att kommunen, under denna tidsperiod, har drabbats av viten på grund av att gällande avtal inte följts.



Huddinge kommun
Uppföljning av revisionsprojekt

2019-09-16

2019-08-30

KPMG AB

Tomas Odin
Certifierad kommunal yrkesrevisor

Sofie Wiessner
Granskare

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument.
Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.